



VEDTAK I SAK 2015/9

Klager: Fellesforum for Heistad, Brattås og Skjelsvik
Hvalenvn. 68
3943 Porsgrunn

Innklaget: Norcem AS
Setreveien 2
Postboks 38
3991 Brevik

NOAH AS
Postboks 317
3081 Holmestrand

Saken gjelder

Krav om innsyn i rapporter og notater knyttet til undersøkelser av mulige deponilokaliteter for farlig avfall utført på strekningen Svinesund – Helgeland, vist til i endelig planprogram av 16.12.2014, samt rapporter og notater utarbeidet på basis av disse.

Krav om å få tilsendt alle vesentlige saksdokumenter til/fra kommune, Fylkesmannen og Miljødirektoratet i sak «Endret råvareforsyning til Norcem Brevik med etterbruk av Dalen gruve til avfallsbehandlingsanlegg og deponi» av 28.5.2014 og «...Endelig planprogram...» av 16.12.2014 frem til 1. juli 2015.

Sakens bakgrunn

Forslag til planprogram for utvikling av nytt anlegg for mottak og behandling av farlig avfall i Brevik ble lagt ut på offentlig høring den 28. mai 2014 av Norcem AS og NOAH AS i samarbeid med Porsgrunn kommune. Forslaget innebærer etterbruk av Dalen gruve til etablering av et behandlingsanlegg og deponi for farlig uorganisk avfall. I dag behandles og deponeres uorganisk farlig avfall på Langøya i Re kommune, som driftes av NOAH. Tilgjengelig kapasitet for uorganisk farlig avfall på Langøya vil holde til ca. 2022, og det er derfor behov for å etablere et nytt deponi for uorganisk farlig avfall innen den tid. Dalen gruve benyttes i dag av Norcem AS til å hente ut kalkstein som brukes i deres sementproduksjon. Revidert planprogram for prosjektet ble lagt fram 16. desember 2014.¹ Porsgrunn bystyre vedtok 5. mars 2015 å ikke gå videre med det foreslåtte planprogrammet og igangsette konsekvensutredning på bakgrunn av planprogrammet. Klima- og miljødepartementet ga i juni 2015 Miljødirektoratet i oppdrag å utrede ulike lokaliseringer for et nasjonalt anlegg for mottak av farlig avfall. Det er forutsatt i oppdraget at vurderingene inkludert en anbefaling om egnede

¹Se: <http://www.norcem.no/no/konsekvensutredning>

lokaliteter skal oversendes departementet innen 1. mai 2016. Miljødirektoratet har bedt Norges geologiske undersøkelse (NGU) om å se nærmere på tolv ulike lokaliteter basert på en liste utarbeidet av Direktoratet for mineralforvaltning. Dalen gruve i Brevik er et av alternativene som utredes nærmere.

Som en del av forarbeidet til planprosessen inngikk Norcem og NOAH i 2013 en intensjonsavtale om prosjektet. Avtalen omhandler formål, tidsbegrensning, omtale av en pilot-test og kostnadsfordeling knyttet til planene. I sak 2014/15 behandlet nemnda klage fra Fellesforum for Heistad, Brattås og Skjelsvik på manglende innsyn i nevnte intensjonsavtale. I sin avgjørelse av 7. september 2015 konkluderte nemnda med at Norcem og NOAH ikke var forpliktet til å gi innsyn i intensjonsavtalen etter mil. § 16 første ledd.

Saksgang

Fellesforum for Heistad, Brattås og Skjelsvik (heretter: Fellesforumet eller klager) henvendte seg i brev av 11. februar 2015 til Norcem AS og NOAH AS (heretter: Norcem og NOAH eller innklagede) med følgende krav:

- 1) Krav om å få tilsendt, eller evt. å få oppgitt referanser og nettreferanser på rapporter om søk/undersøkelser som NOAH, Norcem og/eller andre av Norcems/NOAHs kontakter har utført på strekningen Svinesund – Helgeland, vedr. mulige deponilokaliteter for farlig avfall, vist til i endelig planprogram av 16.12.2014. I tillegg krav om å få tilsendt eventuell notater/rapporter, som NOAH, Norcem og/eller andre har utarbeidet til bruk for NOAH/Norcem på basis av disse undersøkelsene (utover plandokumentene av 28.5 og 16.12.2014).
- 2) Krav om å få tilsendt alle vesentlige saksdokumenter til/fra kommune, Fylkesmannen og Miljødirektoratet i sak «Endret råvareforsyning til Norcem Brevik med etterbruk av Dalen gruve til avfallsbehandlingsanlegg og deponi» av 28.5.2014 og «...Endelig planprogram...» av 16.12.2014 i tidsperioden fra kravets dato og frem til 1. juli 2015.

Norcem og NOAH avslo kravet i brev 11. mars 2015, med henvisning til at bystyret besluttet å ikke gå videre med saken og at informasjonen dermed ikke lenger er relevant miljøinformasjon. Når det gjelder krav om å få tilsendt vesentlige saksdokumenter viser de til at «*Offentlige dokumenter offentliggjøres av myndighetene og er tilgjengelig på Offentlig tilgjengelig Postjournal.*» De tilbyr samtidig å være behjelpelig med å skaffe dokumenter av spesiell interesse.

I brev av 5. mai 2015 påklaget Fellesforumet avslaget til Klagenemnda for miljøinformasjon. Ved siden av å vise til det opprinnelige kravet av 11. februar, kritiserer Fellesforumet NOAH og Norcem for å ha gitt mangelfull og/eller feilaktig informasjon i sak «Endret råvareforsyning til Norcem Brevik med etterbruk av Dalen gruve til avfallsbehandlingsanlegg og deponi» av 28.5.2014 og «...Endelig planprogram...» av 16.12.2014. Kritikken er oppsummert i 20 ankepunkter som utdypes nærmere i klagen.

Ved en feil ble klagen liggende ulest i nemndas arkiv og ble av den grunn først oversendt Norcem og NOAH v/ Jorunn Gundersen i epost av 6. juli 2015. Sekretariatet sendte samme dag en epost til Fellesforumet der det fremgikk at klagen var oversendt innklagede. Sekretariatet redegjorde samtidig for sin forståelse av kravets omfang, og påpekte at de ikke kunne se at «ankepunktene» som er omtalt i klagen gjelder konkrete innsynskrav rettet mot

NOAH og Norcem, men anser disse som anførsler om mangler i forslaget til planprogram av 16. desember 2014.

Norcem og NOAH ga i epost 2. oktober 2015 tilsvaret til klagen. Der opplyser de om at Miljødirektoratet har ønsket innsyn i det materialet som NOAH har utarbeidet med hensyn til mulige deponilokaliteter, og at materialet antas å kunne bli oversendt i siste halvdel av oktober. Med unntak av enkelte rapporter «som må forbli konfidensielle», vil informasjonen være offentlig tilgjengelig. Innklagede skriver videre at «det [ikke] er utarbeidet saksdokumenter eller liknende fra NOAH eller Norcem knyttet til det opprinnelige forslaget til planprogram eller til forslag om endelig planprogram som er oversendt kommune/fylkesmann eller Miljødirektoratet fram til 01. juli 2015 som ikke allerede er offentlig tilgjengelig. Det har heller ikke vært oversendt dokumenter fra de samme institusjonene til NOAH eller Norcem.» NOAH og Norcem skriver at de for helhetens skyld vil oversende klager en oppdatert Sikkerhetsrapport uten vedlegg og kopi av rapport etter Miljødirektoratets storulykkesinspeksjon (28.05.2015) med deres svar på rapporten.

Sekretariatet oversendte tilsvaret til Fellesforumet i epost 19. oktober 2015 med anmodning om å presisere hvilke andre dokumenter (utover sikkerhetsrapport og rapport etter storulykkesinspeksjon) i perioden frem til 1. juli som de mener de ikke har fått innsyn i. Fellesforumet kommenterte tilsvaret i brev av 22. oktober 2015 og senere i brev av 24. oktober 2015. I sistnevnte brev bekrefter Fellesforumet at klagen er avgrenset til de to spørsmålene som sekretariatet har omtalt i sitt brev.

Sekretariatet ba i epost av 20. oktober 2015 om flere opplysninger om hvorfor virksomhetene mener deler av informasjonen kan unntas fra innsyn etter miljøinformasjonsloven. NOAH og Norcem innga på denne bakgrunn ytterligere kommentarer i saken i epost av 26. oktober.

Innklagedes kommentarer ble oversendt klager i epost 27. oktober. Sekretariatet ba herunder klager ta stilling til om de opprettholdt krav 1 gitt at de fikk tilgang til det samme materialet som NOAH oversendte Miljødirektoratet 13. oktober og 21. oktober 2015. I tillegg ba sekretariatet på nytt klager om å presisere hvilke andre «vesentlige saksdokumenter» de mener de ikke har fått innsyn i. I epost og brev av 27. oktober skriver Fellesforumet at de opprettholder krav 1 og presiserer at de ønsker alle dokumentene oversendt, også de som kreves tilbakeholdt. Når det gjelder krav 2 skriver klager at de ikke har noen andre ønsker utover de to rapportene (sikkerhetsrapport og rapport etter storulykkesinspeksjon).

I eposter av 28. og 30. oktober oversendte Jorunn Gundersen i Norcem hhv. oppdatert sikkerhetsrapport av juni 2015 og rapport fra Miljødirektoratets storulykkesinspeksjon til Fellesforumet v/Øystein Dallan.

Klagers epost og brev av 27. oktober ble oversendt innklagede i epost av 29. oktober. Sekretariatet ba innklagede spesielt vurdere om deler av det materialet som tilbakeholdes av hensyn til konkurransesensitivitet, kan utleveres med henvisning til mil. § 17 jf. § 11 tredje ledd. Som følge av at nemnda ikke har tilgang til nevnte informasjon, anmodet sekretariatet innklagede om å redegjøre nærmere for behovet for hemmelighold.

NOAH v/ Styreleder Sten Arthur Sælør redegjorde nærmere for sakens bakgrunn og for deres vurdering av offentliggjøring av dokumenter i brev 3. november 2015. Brevet ble oversendt klager, som kom med avsluttende kommentarer i epost av 5. november. For å underbygge at saken fremdeles er aktuell viser klager til Miljødirektoratets svarbrev av 4. november om forholdet mellom Statens oppdrag og NOAHs deponisøk, ESAs henvendelse til Norge i 3. juli

2015 og deres spørsmål om adgang til medvirkning i avfallsplanlegging i Norge, samt Norges svar på henvendelsen datert 1. september 2015. Klager ber om at nevnte dokumenter gjøres tilgjengelig for nemnda.

Innklagde kom med avsluttende kommentarer i epost av 9. november 2015. I epost til sekretariatet 12. november oversendte innklagde det samme materialet som klager har fått innsyn i knyttet til undersøkelser og vurderinger av ulike deponilokaliteter inkludert Brevik..

Klagers anførsler

Klager anfører at rapportene og notatene knyttet til undersøkelser av mulige deponilokaliteter for farlig avfall, er miljøinformasjon i henhold til mil. § 12 bokstav a og b, jf. § 2 om helseskadelig forurensning og tiltak mot slik forurensning. Klager viser til at NOAH og Norcem selv omtaler den påtenkte gruvedeponeringen og avfallsbehandlingen som tiltak mot helseskadelig forurensning i planprogrammet. Klager peker på at både flyveaske og uorganisk farlig avfall kan medføre helseskadelig forurensning. Klager påpeker at anlegget etter planen vil lokaliseres 200-500 meter fra nærmeste boligbebyggelse. Klager viser til tidligere forurensningshendelser fra virksomhetene, og mener distriktet og bomiljøene har krav på åpent dokumentinnsyn i alle sider av saken.

Klager mener dokumentene skulle vært gjort tilgjengelig for allmennheten og berørte naboer på et tidligere tidspunkt, som del av saksfremstillingen ved høring og behandling i kommunale utvalg og kommunestyret. Klager viser til at de gjentatte ganger i perioden mai 2014 og frem til i dag har bedt om fullt innsyn i dokumentasjonen om NOAHs deponisøk, men at det har vært vanskelig å spesifisere de ulike dokumentene fordi disse ikke har vært kjent. I en såkalt motmelding av 27. oktober 2014 påpekte klager at de savnet dokumentasjon om deponisøkene for at de i høringsperioden kunne ta det i betraktning ved vurderingen av hvorvidt de ville foretrekke videre KU eller avvisning av planprogrammet. I følge klager gir både forvaltningsloven, miljøinformasjonsloven og planbestemmelsene i EUs rammedirektiv for avfall ((2008/98/EF), bl.a. art. 1, 13, 16, 28 og 31, en lovfestet rett til medvirkning i saker om nasjonal avfallsplanlegging.

Klager mener at saken fortsatt er aktuell uavhengig av at bystyret i Porsgrunn den 5. mars 2015 vedtok å ikke videreføre planprosessen, ettersom Miljødirektoratet har fått i oppdrag å utrede ulike lokaliseringer for et nasjonalt anlegg for mottak av farlig avfall og Dalen gruve i Brevik er et aktuelt alternativ. Etter klagers oppfatning er det sammenheng mellom Miljødirektoratets oppdrag og NOAHs deponisøk. Ved å inkludere Dalen gruve i Brevik som et alternativ, anføres det at «realiteten i planforløpet går videre».

Ved vurderingen av om noe er miljøinformasjon, følger det etter klagers oppfatning av Århuskonvensjonen og retningslinjene for tolkning av miljøinformasjonsloven at det skal legges vekt på nærhet til saken og graden av fagkyndighet i forhold til den etterspurte informasjonen.

Klager anfører at tilbakeholdte dokumenter kan eller må inneholde viktig miljøinformasjon av betydning for saken. Med hensyn til dokumentet «Vurdering av eksternt deponi – Dalen/Kjørholt Gruver datert 1. april 2010, som er merket som internt dokument av NOAH, mener klager at dette har spesiell interesse for saken idet dette ble utarbeidet rett forutfor en rapport til daværende Klima- og forurensningsdirektoratet i mai samme år. I rapporten er temaer som sprekkdannelser og hydrologiske forhold omtalt. Klager har grunn til å tro at

rapporten bygger på det nevnte interne bakgrunnsnotatet og ønsker derfor å holde disse to dokumentene opp mot hverandre.

Klager ønsker at informasjon sendes både i elektronisk og fysisk form (papir).

Når det gjelder krav 2 bekrefter klager at de har mottatt oppdatert sikkerhetsrapport og rapport etter Miljødirektoratets storulykkeinspeksjon. De presiserer at de ikke har andre ønsker, bortsett fra at de «forutsetter vanlig realitetsbehandling og oppsummering fra nemnda på hva som er innvilget og ikke innvilget (...) i denne prosessen, og begrunnelse.»

Innklagdes anførsler

Norcem og NOAH anfører at de etterspurte dokumentene ikke inneholder miljøinformasjon som definert i mil. § 2, ettersom kommunestyret i Porsgrunn vedtok 5. mars 2015 at de ikke ønsket å gå videre med planprogrammet og få gjennomført konsekvensutredning. Norcem og NOAH presiserer at de er i en situasjon der de ikke har noen pågående plansak som omhandler fremtidig deponi verken i Brevik eller noe annet sted. Innklagde påpeker at alle relevante utredninger og dokumenter om en lokalisering i Brevik hadde vært en del av saksgangen dersom planprogrammet hadde blitt godkjent.

NOAH og Norcem anfører videre at interne vurderinger av kostnader, investeringer og driftshorisont knyttet til *andre alternativer* enn Brevik under enhver omstendighet ikke kan være relevant miljøinformasjon, all den stund lokalitetene har falt bort som uinteressante for NOAH. Innklagde har vanskeligheter med å forstå at informasjon om et prosjekt som de har lagt til side og ikke brukt ressurser på kvalitetssikring av skal kunne kreves utlevert for offentlig gjennomsyn.

Innklagde forklarer at de selv valgte å offentliggjøre en rekke dokumenter for å bidra til de vurderinger staten v/Miljødirektoratet har tatt ansvar for. Blant annet ble innledende vurderinger NOAH hadde gjort av ulike deponialternativ og deres oppsummeringsnotat der det henvises til dokument som på ulike tidspunkt har vært interne arbeidsdokument, gjort offentlig tilgjengelig. Siden Brevik er et av de alternativene Miljødirektoratet skal undersøke, og det er den eneste gruelokaliteten hvor NOAH har gjennomført en mer omfattende undersøkelse av egnethet for deponi, valgte NOAH også å offentliggjorde vurderinger eksterne miljø har foretatt av geologi, bergmekanikk, vanninntrengning etc. for dette alternativet. Innklagde understreker at det kun er i Brevik at de har kvalitetssikret informasjon om tekniske forutsetninger for deponering. Innklagde peker på at klager vil få tilgang til informasjon som dekker alle de undersøkte lokalitetene i detalj når staten har foretatt sine vurderinger.

Når det gjelder klagers anførsel om at all informasjon som omhandler helseskadelig forurensning eller som kan forårsake alvorlig skade på miljøet kan kreves utlevert, mener innklagde at så lenge prosjektene ikke skal realiseres, kan informasjon om dem ikke være informasjon om helseskadelig forurensning, og det kan heller ikke forårsake alvorlig skade på miljøet.

Dersom nemnda skulle komme til at de etterspurte rapportene og vurderingene av ulike deponialternativ er relevant miljøinformasjon, anfører Norcem og NOAH at deler av materialet må unntas i medhold av mil. § 17 bokstav c. NOAH og Norcem viser til en liste med oversikt over de vedleggene, dok. 15-36, som de mener ikke kan kreves utlevert. Dette er ifølge innklagde interne presentasjoner, arbeidsdokumenter, rapporter og notater som ligger til

grunn for hovedrapporten, og som det er hjemmel for å unnta. Dokumentene inneholder opplysninger om forretningshemmeligheter, herunder informasjon om eierforhold, markedsvurderinger, investeringsbehov, driftskostnader, deponikapasitet, forretningsmuligheter etc., som blant annet er presentert for selskapets styre. Slik informasjon på avveie vil etter innklagdes syn kunne skade NOAHs økonomiske posisjon, og det vil kunne bidra til at den offentlige debatt får feil fokus. Innklagde mener NOAH har strukket seg lengre enn hva som kan kreves ved å sende klager sin interne deponivurdering samt alle eksterne bidrag i den forbindelse.

Med hensyn til klagers ønske om innsyn i rapport «Intern rapport Vurdering av eksternt deponi – Dalen/Kjørholt Griver datert 1.4.2010», viser innklagde til at dette var en innledende undersøkelse som ble gjort på et tidspunkt hvor Norcem ikke kunne definere sin driftshorisont for gruvene. De vurderinger som ble gjort av tekniske forhold, investeringer etc. har i ettertid vist seg å være lite presise. For å ikke ha en diskusjon om et dokument som ikke lenger er relevant, er dokumentet ikke offentliggjort. Innklagde viser til at dokumentet dessuten er fulgt opp av en utredning hvor det er brukt store ressurser på eksterne vurderinger, og at dette dokumentet er offentliggjort.

Avslutningsvis skriver innklagde at «det vil kunne ha svært uheldige konsekvenser om næringslivet skulle bli pålagt å redegjøre for bedriftsinterne forhold, kostnads- og inntektsbetraktninger osv. for prosjektideer som ikke fremmes.»

Innklagde mener at de ikke er forpliktet til å oversende informasjonen på papir. I henhold til lovens § 18 første ledd kan den som får kravet utlevere informasjonen i den formen vedkommende anser hensiktsmessig. Innklagde kan ikke se annet enn at det både for avsender og mottager er hensiktsmessig at materialet eventuelt oversendes digitalt. Dette gjelder store mengder dokumenter. Klagebehandlingen foregår digitalt, og det tilsier at det ikke er noe problem for klageren å motta informasjon digitalt og ha en digital dialog. NOAH anser det derfor ikke hensiktsmessig å påta seg den kostnad det vil være å oversende informasjon på papir.

Når det gjelder krav 2 anser innklagde spørsmålet for avklart ettersom klager har fått oversendt etterspurt dokumentasjon, herunder oppdatert sikkerhetsrapport og rapport etter Miljødirektoratets storulykkeinspeksjon.

Nemndas vurdering

Fellesforumets klage av 5. mai 2015 omfatter to ulike krav. Når det gjelder krav 2 om å få oversendt alle vesentlige saksdokumenter i sak «Endret råvareforsyning til Norcem Brevik med etterbruk av Dalen gruve til avfallsbehandlingsanlegg og deponi» av 28.5.2014 og «...Endelig planprogram...» av 16.12.2014, opplyser innklagde om at det ikke er utarbeidet nye dokumenter i saken som klager ikke allerede er kjent med. For helhetens skyld valgte innklagde å oversende klager to nye rapporter, en oppdatert sikkerhetsrapport og rapport etter Miljødirektoratets storulykkeinspeksjon. Nemnda mener på denne bakgrunn at forespørselen under *krav 2* er besvart.

Nemnda bemerker at det ligger utenfor nemndas rolle å påse at kravene til informasjon og medvirkning i planprosessen har vært oppfylt. Klagers ønske om at nemnda skal oppsummere «hva som er innvilget og ikke i denne prosessen», kan derfor ikke føre frem.

Nemndas vurdering avgrenses i det videre til klagers *krav 1* om å få tilsendt rapporter knyttet til undersøkelser av mulige deponilokaliteter for farlig avfall utført på strekningen Svinesund – Helgeland, vist til i endelig planprogram av 16.12.2014, samt rapporter og notater utarbeidet på basis av disse.

Er informasjonen som Fellesforumet etterspør «miljøinformasjon» om forhold ved NOAH og Norcem sin virksomhet som kan medføre en «ikke ubetydelig påvirkning på miljøet», jf. miljøinformasjonsloven § 16?

Det følger av mil. § 16 første ledd at «miljøinformasjon (...) om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet» er utleveringspliktig. Retten til miljøinformasjon etter § 16 tilsvarer det virksomheten skal ha kunnskap om etter § 9.

Nemnda vil først vurdere om den forespurte informasjonen er å regne som «miljøinformasjon».

Begrepet miljøinformasjon er definert i miljøinformasjonsloven § 2 og angir lovens tematiske virkeområde. Det følger av mil. § 2 første ledd bokstav b at «faktiske opplysninger og vurderinger om (...) faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet», regnes som miljøinformasjon. Eksempler på slike faktorer er nevnt i lovteksten og omfatter blant annet «planlagte og iverksatte tiltak eller aktiviteter i miljøet» og «administrative avgjørelser og tiltak, herunder enkeltavgjørelser, avtaler, regelverk, planer, strategier og programmer, samt tilhørende analyser, beregninger og forutsetninger». Oppregningen er ikke uttømmende, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 208. Med miljøet forstås det ytre miljø inkludert kulturminner og kulturmiljø. Miljøinformasjonsbegrepet er som nevnt avgrenset etter sitt innhold, og er ikke avhengig av hvilken form opplysningene foreligger i eller hvor opplysningene finnes.

Nemnda mener at det i vurderingen er hensiktsmessig å skille mellom informasjon knyttet til Brevik som deponialternativ og øvrige alternativer som innklagde har vurdert, men forkastet.

Det følger av lovens ordlyd at miljøinformasjonsbegrepet blant annet omfatter informasjon om *planlagte* tiltak i miljøet. Formuleringen er hentet fra Grl. § 112, som med formuleringen «virkninger av planlagte og iverksatte inngrep i naturen» tar opp i seg det viktige prinsippet om at miljøkonsekvenser skal utredes på forhånd. Hva som skal til for at et tiltak må anses som planlagt, sier loven derimot ingenting om. Nemnda kan heller ikke se at spørsmålet er drøftet i forarbeidene.

Det er på det rene at etablering av behandlingsanlegg og deponi for farlig uorganisk avfall er et tiltak som kan påvirke miljøet. Det er videre klart at bruk av Dalen gruve i Brevik som deponi for farlig avfall lenge har vært et planlagt prosjekt i regi av NOAH og Norcem. Nemnda viser til den inngåtte intensjonsavtalen mellom bedriftene og til planprogrammet av 2014. Spørsmålet er hvilken betydning det har at Porsgrunn kommune vedtok 5. mars å ikke gå videre med planprogrammet og få gjennomført en konsekvensutredning. Kan et tiltak som har vært omfattet av planer som ikke lenger er aktuelle sies å være «planlagt» i lovens forstand? Formålet med å gi rett til innsyn i planlagte tiltak er at allmenheten skal ha mulighet til å få innsyn i tiltak på et tidlig tidspunkt i beslutningsprosessen. Dette tilsier at dersom beslutningsprosessen er avsluttet med en beslutning om at et tiltak ikke skal gjennomføres, vil tiltaket ikke lenger være «planlagt» i lovens forstand. I det konkrete tilfellet kan det argumenteres for at som følge av kommunens beslutning er etablering av deponiet ikke lenger «planlagt», og dermed ikke en faktor som kan påvirke miljøet. Mot dette kan det anføres at kommunens beslutning ikke bør tillegges avgjørende vekt all den tid staten v/Miljødirektoratet

vurderer Dalen gruve i Brevik som et aktuelt alternativ for et fremtidig deponi. Hvis staten beslutter å gå inn for Brevik som fremtidig deponilokalitet, vil kommunens beslutning kunne bli tilsidesatt gjennom en statlig reguleringsplan. Samlet peker dette i retning av at det ikke er en fjerntliggende mulighet for at NOAH og Norcems planer om å bruke Dalen gruve som deponi kan bli realisert, slik at opplysninger og vurderinger omkring gruvens egnethet m.v. fortsatt er relevante. Formålet med loven tilsier også at det ikke bør stilles for strenge krav til sannsynlighet for at planlagte aktiviteter iverksettes. I en sak av så vidt stor nasjonal og lokal betydning, vil det være særlig viktig for allmennheten å kunne gjøre seg kjent med de vurderinger som finnes av ulike alternativer, slik at de på best mulig måte blir i stand til å påvirke private og offentlige beslutningstakere i saker av miljømessig betydning, jf. mil. § 1.

Når det gjelder øvrige deponialternativer som innklagde har vurdert, men valgt å forkaste, er det ikke lenger naturlig å tale om planlagte tiltak, jf. § 2 første ledd bokstav b første strekpunkt, eller planer som kan påvirke miljøet, jf. § 2 første ledd bokstav b fjerde strekpunkt. På den annen side kan innklagdes vurderinger og faktiske opplysninger om alternative deponilokaliteter sies å utgjøre en del av det samlede grunnlagsmaterialet for beslutningen om å fremme Brevik som det foretrukne alternativ. Det kan spørres om det ikke vil innebære å trekke miljøinformasjonsbegrepet for langt, dersom informasjon om tiltak som ikke lenger er aktuelle skal omfattes. Nemnda bemerker på den annen side at § 2 angir yttergrensene for loven, og at definisjonen på dette punktet er vid. Hva en virksomhet plikter å ha kunnskap og utlevere informasjon om vil være nærmere avgrenset etter lovens §§ 9 og 16. Nemnda har derfor under tvil kommet til at også informasjon om alternative lokaliteter inngår i begrepet miljøinformasjon i mil. § 2.

Nemnda har etter dette kommet til at opplysninger og vurderinger i rapportene og notatene med hensyn til undersøkelser av ulike deponialternativer, er miljøinformasjon som definert i mil. § 2. Nemnda understreker at de etterspurte rapportene og notatene i seg selv ikke utgjør miljøinformasjon, innholdet er det avgjørende.

Det neste spørsmålet er om den etterspurte informasjonen er omfattet av informasjonsretten i mil. § 16.

Ikke all miljøinformasjon kan kreves utlevert. Det følger av mil. § 16 første ledd jf. mil. § 9 at kunnskapsplikten og retten til miljøinformasjon er begrenset til forhold ved virksomhet «som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet». Hvor terskelen går i det enkelte tilfelle gir loven ikke noe klart svar på. Det er imidlertid eksplisitt uttalt i lovforarbeidene at de forhold som er gjenstand for konsesjonsplikt etter forurensningsloven, er over terskelen for ikke ubetydelig, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 225.

Den nedre grensen for konsesjonsplikt etter forurensningsloven er definert i § 8 tredje ledd, som sier at «forurensning som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper kan finne sted uten tillatelse etter § 11». Det er på det rene at etablering av deponi for farlig avfall er over konsesjonspliktgrensen i forurensningsloven. Dette tilsier at miljøinformasjon om planlagt bruk av Dalen gruve som deponi for farlig avfall er et forhold som innklagde plikter å opplyse om etter § 16 første ledd.

Når det gjelder informasjon om øvrige alternativer som ikke er besluttet fremmet, anfører innklagde at disse aldri vil kunne påvirke miljøet, og at loven derfor ikke gir grunnlag for å pålegge innklagde å gi ut informasjon om disse. Anførselen knytter seg til formuleringen «kan påvirke miljøet» i mil. § 2 første ledd bokstav b, men er slik nemnda ser det også relevant ved

tolkningen av informasjonsplikten i mil. § 16 jf. § 9, som har et snevrere virkeområde enn § 2. Anførselen pretenderer at det må innfortolkes et krav om *aktualitet*.

Klagenemnda for miljøinformasjon har tidligere vurdert spørsmålet om miljøinformasjonsloven oppstiller et krav til aktualitet, jf. sak 2009/1. Saken gjaldt krav om innsyn i plan for tømning av olje og plan for heving av sementskipet Crete Sement, som havarerte utenfor Fagerstrand på Nesodden 19. november 2008. Før saken ble behandlet i nemnda ble skipet tømt for olje, hevet og slept bort fra havaristedet. Verken tømningen eller hevingen av skipet påførte miljøet noen skade. Innklagde mente derfor at planene om den gjennomførte hevingsaksjonen ikke kunne medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet i dag, og henviste til at formuleringen «kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet» innebar et aktualitetskrav. Nemnda tok først utgangspunkt i lovens ordlyd og uttalte at denne alene gjennom ordet «kan» kunne tilsi at det må være tale om en aktuell situasjon. Nemnda fant det imidlertid klart at loven ikke opererer med et «strengt aktualitetskrav», og støttet seg i vurderingen til lovens formål og uttalelser i forarbeidene knyttet til § 9. Nemnda uttalte på side 3 i vedtaket at:

«Selv om risikoen for forurensning eller miljøskade ved den konkrete begivenheten innsynskravet gjelder, ligger bak oss i tid, vil miljøinformasjon knyttet til denne hendelsen kunne bidra til oppfyllelse av lovens formål. For eksempel vil det bidra til å påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål»

Nemnda oppstilte videre en reservasjon for de tilfeller der forhold må anses å falle utenfor retten til miljøinformasjon på grunnlag av manglende aktualitet:

«Nemnda vil ikke utelukke at forhold som oppfattes å ikke ha aktualitet faller utenfor retten til miljøinformasjon, men det vil i så fall være et resultat av den mer skjønsmessige vurderingen som foretas, hvor hensynet til informantens arbeidsbyrde veies opp mot allmenhetens behov for informasjon og hvor hensynet til lovens formål tillegges betydelig vekt.» (side 4)

Nemnda slutter seg til nemndas generelle formuleringer knyttet til aktualitetskravet i sak 2009/1. Til forskjell fra den nevnte saken, som gjaldt informasjon om forhold som lå tilbake i tid, er spørsmålet i vår sak om miljøinformasjon knyttet til tiltak som ikke på noe tidspunkt vil bli realisert, «kan» medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. Når det gjelder fortidige forhold, kan man argumentere for at dette er noe som «kunne ha påvirket miljøet» og som virksomheten på forhånd dermed pliktet å skaffe seg kunnskap om etter mil. § 9. Selv om det i ettertid kan konstateres at hendelsen ikke hadde noen miljøpåvirkning, kan innsyn i planer og annen miljøinformasjon fremdeles være av aktuell interesse for allmennheten. Annerledes er det når et tiltak ikke skal gjennomføres. Nemnda finner at slike situasjoner faller utenfor ordlyden i § 16 jf. § 9. Loven kan ikke tolkes slik at virksomheter har plikt til å ha kunnskap og gi informasjon om alle mulige tiltak og prosjekter som de av eget initiativ har besluttet å legge til side. Nemnda bemerker at regler om å utrede alternativer kan følge av annet regelverk, herunder plan- og bygningsloven og reglene om konsekvensutredning. I slike tilfeller vil allmennheten kunne ha krav på informasjon om alternativer som tiltakshaver har vurdert underveis i prosessen.

Nemnda har etter dette kommet til at opplysninger og vurderinger om bruk av Dalen gruve som deponi for farlig avfall, er miljøinformasjon som kan kreves utlevert i medhold av mil. § 16. Informasjon om alternative lokaliteter som ikke lenger er aktuelle, faller derimot utenfor informasjonsplikten.

Omfattes etterspurt informasjon av mil. § 12 om miljøinformasjon som alltid skal utleveres?

Klager anfører at informasjonen angår helseskadelig forurensning eller forurensning som kan medføre alvorlig miljøskade, og viser blant annet til at Norcem og NOAH selv omtaler deponiet som tiltak mot helseskadelig forurensning.

Regelen i mil. § 12 tilsidesetter bestemmelser om taushetsplikt, og den skal i følge forarbeidene tolkes restriktivt og reserveres for spesielle tilfeller. Bestemmelsen omfatter informasjon om utslipp som kan føre til helseskade på lang og kort sikt, og om forholdsregler for å redusere slik skade. Forholdsregler tar særlig sikte på hva den enkelte kan gjøre for å beskytte seg selv mot skade. Forarbeidene nevner som eksempel episoder med akutt luftforurensning, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 235-236. Også forurensning som kan medføre alvorlig skade på miljøet omfattes. I vilkåret ligger det ifølge forarbeidene en viss kvalifisering av omfanget av forurensningen og potensialet for miljøskade.

Ut fra lovteksten og de eksempler som er gitt i forarbeidene, finner nemnda det klart at etterspurt informasjon ikke omfattes av § 12 bokstav a eller b. Riktignok vil det farlig avfallet, dersom det ikke blir tatt hånd om på forsvarlig måte, kunne ha slike helseskadelige virkninger. Det er imidlertid å trekke bestemmelsen for langt å hevde at alle deponier som tar hånd om farlig avfall, er tiltak mot helseskadelig forurensning. Et deponi for farlig avfall krever tillatelse etter forurensningsloven. Forurensningsmyndighetene vil ikke tillate utslipp som kan føre til helseskade eller alvorlig miljøskade. Slik tillatt forurensning faller ikke inn under virkeområdet for § 12 bokstav a.

Er informasjonsplikten oppfylt?

Nemnda konstaterer at klager fått oversendt det samme materialet som innklagde har sendt Miljødirektoratet. Dette inkluderer NOAHs innledende vurderinger av ulike deponialternativ og deres oppsummeringsnotat der det konkluderes med at Dalen gruve i Brevik er det alternativet de ønsker å gå videre med, en rekke tekniske notater utarbeidet av NGI og Hjellness Consult på bakgrunn av undersøkelser av alternative deponilokaliteter, samt NGIs rapport med vurderinger av geologi, bergmekanikk, vanninntrengning etc. for alternativet Dalen gruve. Det er således et omfattende materiale som er oversendt.

Nemnda vil bemerke at så lenge informasjonsbehovet er ivaretatt, er det opp til innklagde å avgjøre hvordan informasjonen skal fremlegges, jf. mil. § 18 første ledd. Dersom et foreløpig notat er fulgt opp av et nyere, mer kvalitetssikret notat, kan ikke nemnda se at miljøinformasjonsloven gir klager noen rett på å kreve førstnevnte utlevert. Dette er etter nemndas syn tilfellet for «Intern rapport Vurdering av eksternt deponi – Dalen/Kjørholt Gruver datert 1.4.2010», som etter det innklagde opplyser er fulgt opp av en nyere, mer kvalitetssikret utredning. Slik nemnda ser det vil verken klager, innklagde eller allmennheten være tjent med at dokumenter som gir et misvisende og feilaktig bilde av saken, utleveres.

Samlet vurderer nemnda at innklagede har gitt klager tilstrekkelig informasjon sett i forhold til at kravet er så generelt formulert. Nemnda minner om at retten til miljøinformasjon etter mil. §§ 16 jf. § 2 knytter seg til *informasjonsinnholdet* og ikke er avhengig av hvor eller i hvilken form informasjonen foreligger, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 207. Loven gir derfor ikke den enkelte en rett til å kreve at bestemte *dokumenter* utleveres. På dette punktet skiller miljøinformasjonsloven seg fra innsynsretten etter offentleglova og forvaltningsloven.

Som følge av at nemnda har kommet til at informasjonsplikten er oppfylt, trenger nemnda ikke ta stilling til om de vedlegg som er utelatt fra oversendelsen til klager og Miljødirektoratet inneholder konkurransesensitiv informasjon i henhold til mil. § 17 første ledd bokstav c.

Kan det kreves at informasjonen sendes på papir?

Klager har bedt om at all informasjon sendes både elektronisk og på papir, og viser til at enkelte av deres samarbeidspartnere har hatt vanskeligheter med å åpne store pdf-vedlegg.

I henhold til mil. § 18 første ledd kan den som mottar krav om miljøinformasjon utlevere informasjonen i den formen vedkommende anser hensiktsmessig. Nemnda er på dette punktet enig med innklagde i at det synes hensiktsmessig for både avsender og mottager at materialet oversendes elektronisk. Nemnda viser til at det gjelder store mengder dokumenter. Videre foregår klagebehandlingen digitalt, noe som tilsier at det ikke er noe problem for klageren å motta informasjon digitalt.

Skulle informasjonen vært utlevert på et tidligere tidspunkt?

Klager har anført at oversendt informasjon skulle vært gitt på et tidligere tidspunkt, i forbindelse med saksframlegg og høring av planprogrammet i 2014. Klager opplyser om at de har gjort gjentatte forsøk på å få tak i denne informasjonen, men at de har strevd med å konkretisere hvilke dokumenter det dreier seg om.

Miljøinformasjonsloven stiller ikke krav til når, for eksempel hvilket tidspunkt i en planprosess, informasjon skal fremlegges for berørte parter, men gir rett til miljøinformasjon på forespørsel, jf. mil. § 16. Så lenge informasjonen er dekkende og forståelig og gjort tilgjengelig for klager, er informasjonsplikten oppfylt. Mangelfull og feilaktig informasjon i planprosessen, slik klager har innvendt, må i tilfelle adresseres til sektormyndigheten, evt. Sivilombudsmannen. Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 179, der departementet uttaler at det ikke er formålstjenlig med egne saksbehandlingsregler i miljøinformasjonsloven om deltakelse i forbindelse med enkelttiltak.

Konklusjon

Oppsummert er det nemndas konklusjon at Norcem og NOAH har oppfylt sin informasjonsplikt etter mil. § 16 første ledd. *Krav 1* anses besvart gjennom at klager har fått oversendt NOAH og Norcems egne og eksterne vurderinger knyttet til alternative deponilokaliteter. Videre anses *Krav 2* besvart ved at klager har fått oversendt oppdatert sikkerhetsrapport og rapport etter Miljødirektoratets storulykkeinspeksjon. Nye dokumenter er ikke utarbeidet i saken.

Vedtak

Med hjemmel i lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser (miljøinformasjonsloven) § 19 fattes følgende vedtak:

Klagen tas ikke til følge.

Vedtaket er avsagt etter behandling på nemndsmøtet 23. november og senere utveksling av tekst til vedtak på e-post. Vedtaket er datert den dagen alle medlemmene har gitt sitt samtykke til teksten.

Vedtaket er endelig og partene har ikke klagerett.

Tvist om plikter og rettigheter etter mil. kapittel 4 kan bringes inn for domstolene ved søksmål.

Partene i søksmålet vil være den som har fremsatt det omtvistede kravet og den virksomheten kravet retter seg mot, jf. forskrift 14. desember 2003 nr. 1572 om Klagenemnda for miljøinformasjon § 10.

Oslo, 15. desember 2015

Hans Petter Graver

Ina Lindahl Nyrud

Torgrim Fjellstad